

## 5. 민주화와 國際關係: 對外政策決定과정을 중심으로\*

具 永 祿

＜目 次＞	
I. 朴政權의 性格	VII. 學者 및 專門家
II. 政策決定過程의 主要 行爲者	VIII. 輿論과 言論
III. 大統領 執務室	IX. 政策決定의 過程과 大統領의 役割
IV. 國家安全保障會議	X. 문제점
V. 外務部	XI. 政策決定過程의 民主化
VI. 政治人 및 國會	

國際關係의 민주화는 對外政策결정과정에서 시작된다고 하여도 과언이 아니다. 대외정책의 결정내용이나 형태는 內政에 있어서의 통치방식과 밀접하게 관련되어 있다. 내정이 경직화되어 있는 독재정치체제에서 外交政策결정과정이 민주화되어 있는 경우는 없을 것이다. 대외정책결정과정이 민주화된 국가에서는 국내정치체제도 민주적일 것이다. 따라

\* 著者は 外交政策결정과정에 대한 이해를 돕고 情報를 수집하기 위해 다음의 人士들과 인터뷰를 가졌다. 인터뷰는 1978년 3월 25일부터 同年 5월 15일까지 행해졌다. 인터뷰는 대개 1~3시간 정도 걸렸다. 著者和 인터뷰에 응한 人士들과는 著者가 특정 情報의 출처로서 그들을 구체적으로 지목하지 않으며, 그들의 말을 直接的으로 引用하지 않는다는 原則의 合意가 이루어졌다. 인터뷰의 대상 人物들은 그들의 職位, 經驗, 인터뷰의 용이성 등에 기초하여 선정되었다. 그들은 다음의 순서로 인터뷰에 응했다. 尹河旻, 鄭一永, 張偉敦, 吳世應, 金炳薰, 禹炳奎, 權寧百, 康仁德, 咸秉春, 金瓊元, 李東元.

서 內政의 정책결정과정과 민주화와 외교정책결정과정의 민주화는 어느 정도 정비례하는 함수관계에 놓여있다고 보아도 무방하다. 國際關係의 민주화는 한 국가의 對外정책에서 표출되는 것이라기보다 그 나라의 정책결정과정에서 나타나는 것이며 그 정책자체는 전혀 다른 기준에서 評價되는 것이다. 정치체제의 성격이나 정책작성과정과 관계없이 모든 국가의 외교정책은 개념이 모호한 國家利益이란 準據틀에 의하여 결정되는 것이다. 일반적으로 특정한 국가의 국가이익 개념은 어느 정도 그 국가의 政治文化를 반영한다고 볼 수 있을 것이다.

韓國의 경우 대외정책의 민주화, 혹은 외교정책결정과정의 민주화란 개념은 생소한 개념이라 하여도 과언이 아니다. 외교의 민주화는 곧 외교정책결정과정의 민주화를 뜻하는 것이다. 외교정책결정과정의 민주화는 外交의 大衆化를 의미한다. 外交의 大衆化란, 외교정책결정과정의 개방되어 一般國民의 輿論과 사회 諸기관과 집단의 의사가 반영됨을 뜻하는 것이다. 외교의 민주화가 일반국민이나 政黨등과 같은 사회 제집단의 직접적인 정책결정의 참여를 말하는 것은 아니다. 대통령이 外交정책의 立案과 執行에는 주된 임무와 책임을 져야 하는 것이지만 정부는 多元化된 의사전달의 통로를 수용하여야 한다. 즉 外交協商의 창구는 정부이지만 외교정책과 協商의 내용은 많은 통로를 통하여 入力되는 情報과 輿論이 충분히 반영되어야 하는 것이다.

大韓民國 정부수립 이후 불행히도 外交의 민주화를 논할 기회는 거의 없었다. 言論의 자유가 보장되고 자유로운 국민여론의 순환이 보장된 경우가 없었던 것이다. 짧은 기간이나마 張勉 내각의 재임기간동안은 비교적 자유로운 분위기가 형성되었으나 혼란스러웠고 정부가 정부다운 기능을 행사하지 못하는 과정에서 붕괴되었던 것이다. 그렇기 때문에 外交의 민주화를 논하고 이를 위한 정부기구를 改編・調整할 여유와 시간이 없었다. 따라서 李承晩정권이나 朴正熙정권과 全斗煥정권과 같은 독재정권하에서는 外交정책결정과정의 민주화를 심각하게 討議하고 企劃할 수 있는 기회가 전무하였던 것이다. 이 문제가 활발하게 제기된

시기는 제 6 공화국 이후의 새로운 현상이라 해도 과언이 아니다. 대외 정책결정과정의 민주화는 정치체제의 개편만으로 성취될 수 없으며 이를 달성하기 위하여는 外交官僚들을 포함하는 行政官僚體系의 혁신이 필요하다고 보아야 할 것이다.

대외정책결정과정의 어느 영역이 민주화되어야 할 것인지를 검토하기 위하여 韓國의 外交결정과정을 살펴보기로 한다. 이에 執權기간이 가장 길었고 또 중요한 대외정책결정을 가장 많이 하였던 제 3, 4 공화국 대외 정책 결정과정을 검토하기로 한다.朴正權만을 논하는 이유 중 가장 중요한 것은 이 시기에 비로소 외교정책결정과정이 어느정도 체계화되었기 때문이다. 따라서 朴正權을 非民主的 政權의 모델로 보고 제 3, 4 공화국의 외교정책과정에서 수정·개편되어야 할 점들을 열거하고 제 6 공화국의 채택하여야 할 민주적인 대외정책결정과정의 새로운 모델을 탐색하고자 한다.

## I. 朴政權의 性格

朴正熙 대통령 下에서의 政治體制의 변천은 1950年代의 정치적 실패와 효과적인 통치를 수행하지 못했던 사실에 대한 반발이라고 할 수 있다. 1961년의 軍事 쿠데타는 단기간의 민주경험을 종식시켰다. 얼마동안 ‘군사재건 최고회의’에 의한 統治期를 거쳐, 박정희를 중심으로 하는 쿠데타 세력은 1963년의 선거에서 民主共和黨의 집권을 이룩했다. 공화당에 의한 政府體系는 강력한 대통령제의 復活이었으며, 이 제도는 대통령이 국회의 동의없이 총리와 장관을 임명할 수 있는 것이었다. 單院制로 構成된 國會도 문을 열었다. 비록 권력구조나 政府 부처간의 권력 배분은 나중의 관습·실행·개헌 등으로 변경되었다고 하더라도, 이때의 정부의 기본 骨格은 오늘날에도 존속하고 있다.

박정희 대통령의 정부제도는 대규모적인 憲法修正의 產物이었다. 1972년에 채택된 헌법은 현직 대통령의 無制限 연임을 可能케 했다. 憲法上

또 하나의 주요한 변화는 대통령 選出方式의 변화였다. 이에 따라, 대통령은 國民들이 뽑은 統一主體國民會議에서 간접적으로 선출되게 되었다. 대통령의 權限을 크게 강화하려는 현저한 변화의 하나가 바로 헌법 53條의 신설이었다. 이 條項에 따라 박대통령은 “국내·국제 문제, 국방·경제·재정·사법 문제등을 포함한 國政 全般에 대한 긴급조치권을 발동할 수 있는”<sup>1)</sup> 권한을 부여받았다. 그리고 역시 이 條項에 따라, 大統領은 一定 期間 동안, 國民의 自由와 權利를 제한할 수도 있게 되었다. 국회의원의 構成과 選出方式에도 급격한 변화가 일어났다. 국회의원의 2/3는 6年の 임기가 보장되는 國民의 보통·직접·비밀 선거로 選出하지만, 3年の 임기가 보장되는 나머지 1/3은 대통령의 추천에 따라 統一主體國民會議에서 選出되도록 한 것이다. 한마디로 말하자면, 박대통령의 體制는 고도로 중앙집권화되고 관료주의적이며, 脫政治화된 體制였다.

## Ⅱ. 政策決定過程의 主要 行爲者

어떤 政府의 政策 決定의 單位를 밝혀내는 것만으로써 외교정책 결정의 過程을 완전히 이해할 수는 없다. 이같은 점은 한국의 경우에도 마찬가지인데 그 이유로는 한국의 傳統的 및 近代의 價值觀과 實際를 들 수 있다. 그럼에도 불구하고, 그 실상을 알려면 우리는 행위자에 대해 알아야만 한다.

## Ⅲ. 大統領 執務室

여느 대통령 중심제와 마찬가지로, 대통령은 정부권력 位階의 頂上에 있었다. 대통령은 국가의 외교정책 수립 및 집행에 있어서 第一의 책임을 진다. 집무실에서 대통령은 여러 스태프의 補佐를 받는다. 가장 측

1) 유신헌법 참조.

근의 스태프는 비서실장과 7명의 고위 비서관들인데, 이들은 首席補佐官이라고 부르는 것이 보다 타당할 것이다. 비서실은 수석 비서관의 지휘하에 있으며, 업무에 따라 나뉘어져 있고, 수석비서관은 비서실장의 감독을 받도록 되어 있다. 이 비서실은 대통령의 공관인 청와대內에 위치하고 있으며, 수석비서관들의 사무실은 말은 업무에 따라 번호가 매겨져 있다. 예를 들면, 정무 제 1 수석비서관은 外交問題를 포함한 政務一般에 관한 事項을 관장하며, 政務 제 2 수석 비서관은 地方政治와 기타의 사항을 관장한다. 經濟分野에도 두 명의 수석 비서관이 있는데, 경제 제 1 수석비서관은 經濟問題 一般을 관장하며, 경제 제 2 수석비서관은 重工業과 방위산업을 관장한다.

비서실장은 모든 情報을 취합・정리하고 대통령의 主정보채널로서 활동한다. 여러 수석비서관들 중에서도, 외교정책 결정과정을 극도로 중앙집중화 하기 위하여 정무 제 1 수석 비서관과 비서실장이 外交政策 정보를 관장하는 가장 중요한 위치를 占하고 있는 듯하다.<sup>2)</sup> 비서실장下의 수석비서관들은 각 부처의 활동 사항을 관장한다. 또, 비서실장은 각 부처로부터 報告되는 모든 情報을 관장하고, 대통령과의 面談을 원하는 자들을 선별한다.

비서실 以外에도 대통령을 補佐하는 사람들로서 特別補佐官들을 들 수 있다. 이들은 수석비서관들과는 상당히 다른 직책을 갖고 있었다. 이들은 대개 7~10명 線인데, 수석비서관들과는 달리 그 機能이 明白하게 규정되어 있지 않다. 대개 이들 중에서 2~3名은 長官級이며, 나머지는 次官級이다. 국제문제에 관련된 특별보좌관은 대개 장관급 1名, 차관급 1명이다. 또 한명의 장관급 특별보좌관이 국방문제를 담당하며, 기타의 특별보좌관들은 경제, 문화, 법률, 교육 문제 등을 담당한다.

특별보좌관들은 비서실장이나 수석비서관들이 갖고 있는 정도의 권한

2) Gregory F.T. Winn, *Korean Foreign Policy Decision-making: Process and Structure* (Honolulu: The Center for Korean Studies University of Hawaii, 1976), p.10.

을 갖고 있지 않으며, 대통령을 만나는 기회에 있어서도 마찬가지이다. 特補들은 대체로 대통령의 자문역이라고 할 수 있다. 이들은 기능은 구분되어 있지만, 집단으로 활동한다. 國際問題를 담당하는 특별보좌관은 대통령이나 비서실의 요청이 있을 때에만 外交政策 문제에 대해 助言한다. 때때로 그들은 집단적으로 혹은 個人的으로 대통령에게 政策方向을 제시하기도 한다. 장관급 특별보좌관은 여타 부처의 장관과 여당인 共和黨의 主要당직자들이 참석하는 회의에 참여한다. 이 회의는 청와대에서 열린곤 했었다. 이와같은 특별한 업무 이외에도 정책결정이나 정책자문과 직접적인 연관이 없는 일들도 수행해야 하는 자리가 특별보좌관이다. 그들은 강연을 하기도 하고 國內外의 學術 및 非學術會議에 참석하기도 한다.

엄격히 말하자면, 국제문제담당 특별보좌관이 외교정책 수립에 미치는 영향력은 일반적으로 추측되는 만큼 대단하지는 않다. 國際問題 특보의 권한이나 역할에 대한 오해는 그를 美國 대통령의 안보담당 보좌관과 동일시함으로써 생겨난 듯하다. 예를 들면 브레진스키 박사는 국가안보회의의 一員이고 국제정세에 관해 매일 30분간의 정례보고를 대통령에게 했으며, 언제든지 대통령과 만날 수 있는 立場이었다.<sup>3)</sup> 이에 반해, 한국의 國際問題 담당 특보는 대통령과 자주 만날 기회를 갖지 못했다. 백악관의 기준으로 볼 때 그들은 정책결정자도 아니고 정책자문역도 아니었다. 하지만, 때때로 그들은 대통령에게 아이디어와 통찰력을 제공하곤 했다.

#### IV. 國家安全保障會議

대통령 집무실을 제외한다면, 국가안전보장회의가 政策決定 피라미드의 最上層部에 위치한다고 할 수 있다. 이 회의는 大統領, 國務總理, 外

3) *U.S. News & World Report* (May 22, 1978).

務・內務・財務・國防長官・中央情報部長・대통령 비서실장으로 구성된 다. 대통령은 이 회의의 議長이며, 이 회의는 다양한 기관들로부터 報告된 情報를 취합하고, 政策代案들이 충돌할 때는 그것을 調整하는 역할을 담당한다. 미국의 國家安保會議를 모방해서 만든 이 회의는 安保政策形成에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있는 듯하다. 그러나 이 회의는 결국 準정책결정기구일 뿐이다. 왜냐하면 모든 중요한 政策은 궁극적으로 대통령이 決定하기 때문이다.<sup>4)</sup> 이같은 제한된 역할에도 불구하고 몇몇의 성원은 대통령의 친밀한 자문역으로서 중요한 역할을 수행하는데, 이때의 활동은 주간 定例會議와 대통령이 소집하는 임시회의등을 통해 이루어진다.

## V. 外務部

외교 정책결정과정에서 外務部の 역할은 다소 모호하다고 할 수 있다. 公式적으로는 外務部가 가장 중심적인 위치를 차지해야 한다고 기대될 수 있을 것이다. 사실 外務部內에서는 自身の 외교정책결정기능을 向上시키기 위하여 再組織, 充員, 研究活動 등 다양한 努力이 계속되어 왔다. 그럼에도 불구하고 內部の 관찰자들은 외무부의 영향력에 의구심을 갖고 있다. 어떤 사람들은 外交政策 결정과정에서 外務部の 역할이 중요하다고 느끼고 있으며, 또 어떤 사람들은 그 역할이 보잘것 없다고 말하고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 異見들은 ‘政策’이라는 用語에 대한 개념이 다르기 때문에 생겨난 듯하다. 대부분의 다른 나라들과 마찬가지로, 모든 중요한 外交政策上的 문제가 外務部에 의해서 形成・決定되는 것은 아니다. 外務部는 매일 매일의 국제문제를 처리하는 중요한 기관이다. 또 外務部는 外交

4) Se-Jin Kim, "National Government and Politics in South Korea," in Se-Jin Kim and Chang-hyun Cho, eds., *Government and Politics of Korea*, p.72.

5) Winn, *Korean Foreign Policy Decision-making*, p.12.

政策의 형성과 집행에 있어서 어느 기관보다도 중요한 역할을 수행한다. 하지만, 국내 정치문제와 중복되는 영역, 특히 國家安保, 政治安定, 경제계획등과 관련된 분야에서는 그러한 역할을 수행하지 못한다.

구조상 外務部는 14개의 局과 하나의 研究院으로 나뉘어 있다.<sup>6)</sup> 1978년을 기준으로, 外務部의 職員수는 980名이었으며, 約 480명의 인원이 81개 국가에 배치되어 있다. 外務部 長官은 1人的 次官과 2人的 차관보—정무담당, 경제담당 各 1명—의 보좌를 받는다. 外務部에서 일반적 인 政策形成의 과정은 실무자級에서 시작된다. 그러나, 政策 구상은 대개 局長級 이상의 高位 결정권자로부터 비롯된다. 기타의 정책구상은 국장급 이하의 직원과 기타의 부처, 청와대 등으로부터 비롯된다. 이론상, 우리는 정책형성과정을 발의, 수정, 구체화 및 최종결정의 4단계로 구분할 수 있다.<sup>7)</sup>

그러나 실제적으로 이러한 단계 구분은 애매한 형편이다. 왜냐하면 이같은 구분된 단계를 차례로 거치는 정책구상은 거의 없기 때문이다. 이같은 현상은 한국적인 관료제下에서 특히 그러하다. 전형적인 한국의 관료들은 양극적인 행태를 동시에 갖고 있다. 관료들은 어떤 때에는 절차를 너무나 의식한 나머지, 독창적인 의견의 창출을 저해한다. 또 어떤 때에는 매우 수동적이면서도 절차상의 문제를 망각해 버리며, 특히 기타의 강력한 부서나 部內의 영향력있는 인물로부터 정책구상이 제기 되었을 때에는 더욱 그러하다.

대체로, 일상적인 外交政策決定의 대부분은 外務部에서 비롯된다. 그러나, 國家安保라는 심각한 문제와 관련되는 外交政策은 국가안전보장회의나 대통령의 자문역들(外務長官, 國防長官, 中央情報部長, 대통령

6) 地域局: 亞洲局, 美洲局, 歐洲局, 阿·中東局

업무별: 국제기구·조약局, 情報文化局, 經濟局, 國際무역·영사·교민局 연구 및 行政: 기획관리실, 공보관실, 감사관실, 문서담당관실, 외교안보 연구원. 『部員 목록』, (서울: 외무부, 1977), pp.1~21, 참조.

7) Kurt London, *The Making of Foreign Policy: East and West* (Philadelphia: Lippincott, 1965), p.210.



비서실장)의 회의에서 다루어진다. 이 두 회의의 案件은 비서실장이나 대통령에 의해 준비된다. 한편, 外務部내의 가장 중요한 모임의 하나는 各局의 活動을 협의·조정하는 일일 局長會議이다. 이 모임은 정상업무가 시작되기 한시간 前에 시작되며 보통 1~2시간 가량 계속된다. 1979년의 경우에는 이 모임이 한주일에 3번씩 一月, 水, 金요일—열렸었다. 장관이 참석할 경우에는 그가 회의를 주재하지만 보통은 次官이 이 회의를 주재한다.

이 局長會議의 활용은 長官에게 달려있다. 金東祚 외무장관이 이 회의를 무시해 버리기 전에도 이 회의를 중요하게 생각한 長官은 별로 없었다. 이 회의를 여는 목적은 다양한 政策構想을 청취한다는 것이었으나, 그 목적은 이루어지지 않았다. 대신에 이 회의에서는 各局間의 활동을 조정하는 문제가 논의되었으며 때로는 자유토론이 벌어지기도 하였다.

외무부의 훈련 및 연구담당 부서는 外交安保研究院이다. 外交安保研究院長은 국장회의에 참석하였으며, 이 연구원은 研究部和 訓練部로 나뉘어 있다. 그러나, 政策研究에서 차지하는 연구원의 역할은 體系的이지 못했다.

同 연구원은 1970년 12월부터 이전의 명칭이던 外交研究院 대신에 현재의 명칭을 사용해 왔다. 명칭을 변경한 까닭은 내부조직을 변경했기 때문이었다.<sup>8)</sup> 이 연구원의 재정비는 청와대의 지원을 받았었는데, 그 까닭은 청와대의 관리들이 이 연구원을 청와대의 직접적인 지휘·감독 하에 두기를 원했기 때문이었다. 청와대의 관리들이 이같은 생각을 하게 된 까닭은, 대통령 특별보좌관실이 자체의 研究陣을 갖추지 못하고 있었고, 따라서 이 연구원이 자신의 지원조직이 될 수 있으리라는 판단 때문이었다. 또는 이 연구원이 정무 제1首席 비서관실에 부속되는 것이 좋겠다고 생각했다. 그러나 이러한 계획들은 모두 수포로 돌아가고 말

8) 『외교안보연구원』(서울: 외무부 외교안보연구원, n.d.), pp.1~5.

았다. 왜냐하면 대통령은 청와대 陣容의 확충을 탐탁치 않게 생각했기 때문이었다. 게다가, 대통령은 外交政策의 構想은 外務部에서 나와야 한다고 믿고 있었다.

결국, 연구원의 재정비는 14명의 教授級研究官職을 신설하고, 10名の 연구원을 研究部내에 설치하는데 그치고 말았다. 하지만 또한 지원 스태프의 數도 증가했으며, 예산도 100만 달러 가량 증액되었고 연구 활동도 활발해졌다. 그렇지만 정책 형성에 대한 연구원의 기여도가 현저히 신장된 것은 아니었다. 연구원이 자신의 中・長期 政策研究結果를 政策에 반영시키지 못하는 데에는 다음과 같은 까닭이 있었다.

첫째는 낮은 生産性 및 연구원의 정책건의가 한국의 국내외 現實과 동떨어져 있었다는 사실이며, 둘째로 外務部側이 연구원을 자신의 一部로 여기기를 꺼려했다는 점이다.

한국의 外交政策決定에 있어서 주요한 문제점의 하나는 바로 外交政策의 研究와 실제 政策形成간에 연관성이 약하다는 점이다. 位階中心的인 대부분의 體制들과 마찬가지로, 한국에서도(經濟에서의 몇몇 分野를 예외로 친다면) 研究結果를 통한 集團의 지식이 政策形成 및 決定에 별로 영향을 미치지 못했다. 한국에는 전통적으로 관료와 학자들간의 制度的 경계심과 個人的 반목으로부터 생겨난 反知性的 편견이 존재해 왔다. 이러한 경쟁심의 극단적인 例를 外交安保研究院의 1978년도 豫算을 둘러싼 갈등에서 찾아볼 수 있다. 이때 외무부장관은 연구원의 예산안을 삭감 조정했다(이 예산안은 後에 국회 外務分科위원회에 의해서 부분적으로 회복되었다). 어떤 의미에서 보면, 이 연구원은 외무부의 한 構成部分이라기 보다는 '제도적 孤兒'였다고 할 수 있다.

1978년에 연구원장과 연구부장이 새로 부임함에 따라서, 연구원은 보다 큰 자극을 받았고 외무부와 보다 나은 업무협조관계를 맺게 된 것으로 보인다. 이 연구원의 1978년과 1979년은 외교정책에 관한 연구보고서의 數라는 면에서 볼 때는 生産的인 해였다. 이 무렵에는 정책연구의 方向과 대안도 새로이 形成되었다. 1979년에 상당한 규모의 본부건물을

언고, 人員과 도서관을 확대함에 따라 이 연구원의 장래는 훨씬 밝아졌다. 그러나 이 연구원의 정책연구 結果가 얼마만큼이나 活用될 것인가는 여전히 의문으로 남아있다.

## Ⅵ. 政治人 및 國會

外交政策의 決定過程에서 國회가 행하는 역할을 정확히 묘사하기는 쉽지 않다. 國會는 외교정책을 결정하는 곳은 아니었으며, 기껏해야 직접・간접의 영향력을 행사해 왔을 뿐이다. 그러나 이러한 영향력도 維新憲法의 등장과 더불어 사라졌었다. 그러나 실제적인 정책결정과정에서의 국회 및 국회의원의 영향력을 過少評價해서는 안된다. 대한민국 국회의 구성은 꽤 인상적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 議員들의 상당수가 집권 공화당이나 정부 부처에 대해 영향력을 갖고 있는 前職 장관, 將星, 학자들이기 때문이다. 이들 중의 몇 명은 영향력있는 외교정책 결정자들과 공식・비공식 접촉을 유지하기도 하며, 때때로 이들은 외교정책 결정에 있어서 輿論이나 국제문제를 담당하는 특별보좌관들보다도 더 많은 영향력을 행사하기도 했다.<sup>9)</sup> 또한 집권 共和黨의 정책조정위원회는 행정부와 立法府간의 중재자 역할을 수행하고, 정부의 政策案을 지지하고 法案의 통과를 용이하게 하기도 한다. 그러나 주목해야 할 중요한 사실은 국회가 헌법 75조에 따라 정책발의권을 갖고 있음에도 불구하고 國會側에 의해 立案된 外交政策案은 아직 없었다는 점이다.<sup>10)</sup> 이같은

9) 유제대, “韓國의 外交政策決定과 國會의 參與 機能,” 『立法調査月報』(1973, 11) p.93.

美國 등의 西歐 民主主義 국가들과는 달리, 韓國에서는 集團 중심의 政治活動이 별로 없다. 헌법의 非常措置에 관한 條文은 단체교섭권, 집회・결사의 權利 등 집단 압력행위에 대해 여러가지의 제재를 가하고 있다. 전통적으로, 韓國의 利益集團은 體制 옹호적이었으며, 外交정책과 관련된 그들의 행동이나 영향력은 보잘 것 없었다. 많은 組織들은 對內外的 危機때마다 政府를 지원해 왔다. 이들 중 중요한 團體로는, 全經聯, 商工會議所, 貿易協會, 在鄉軍人會 기타 勞動團體 등이 있다.

10) *Ibid.*, p.94.

사실이 행정부에 대한 國會의 종속적 지위를 가리키는 것이다. 하지만 보다 중요한 이유는 한국이 빈번한 立法活動을 통해 外交政策을 펴나가야 할 필요를 느낄 정도의 世界的 強國이 아니라는 사실이다.

17名으로 구성된 外務委員會의 정당별 분포는 민주공화당 6명, 維政會 6名, 제 1 야당인 新民黨 4名, 무소속 1명이다. 新民黨 출신의 4名을 제외한 13명은 정부를 支持하는 측이다. 이 위원회가 여타의 위원회보다 상대적으로 特權的이기는 하지만, 그렇게 부러워할 만한 자리는 아니다. 왜냐하면 이 위원회의 외교정책에 대한 영향은 美 上院등과 같이 강력하지는 못하기 때문이다. 한국 國會 外務委의 成員들은 일반적으로 잘 알려진 정치인들이다. 그러나 專門的 교육을 받았거나 풍부한 經驗을 지닌 外交問題 專門家는 少數이다. 외무위원회에서의 토론의 대부분은 事前에 여·야간의 합의에 의해 조정되며, 따라서 토론은 이미 사전 합의가 이루어진 사항에 국한된다. 하나 이 위원회에서의 토론은 때때로 熱氣를 띠기도 하는데, 그 까닭은 야당의원들이 事前合議된 사항 以外의 外交政策問題에 대한 비판을 제기하기 때문이다. 과거로부터 거의 대다수의 외무위 成員들이 정부의 外交政策을 支持하는 뚜렷한 경향이 있었다. 이와같이 委員會의 당연한 기능이 마비됨으로 인해서 政策을 비판적으로 평가할 여지는 그만큼 축소되었다. 게다가 特別會議이 소집되지 않는 한, 同 위원회의 會期는 年間 40일에 불과했다.

다음의 3가지 주된 요인 때문에 外務委員會의 지난 업적들이 그렇게 만족할 수준이 되지 못했다. 3가지 要因이란 첫째 憲法的 制限, 둘째 執行 위주의 性格을 띤 정부, 셋째 國會 스스로가 자신의 固有 기능을 회복하려는 意志가 결여되었음을 소홀히 여겼다는 점이다.

외무위원회는 예산문제에 관해서 다소의 영향력을 지녔을 뿐, 외교정책의 수립과정에는 실제로 아무런 영향력을 갖고 있지 못했다. 예를 들면, 大使를 임명하는 경우 國會의 同意나 자문이 필요하지 않았다. 또한 조약을 비준하는 데에도 단지 단순과반수만을 필요로 했기 때문에 政府는 별다른 어려움이 없이 조약안을 國會에서 통과시킬 수 있었고,

外務委員會도 중요한 조직안의 통과를 저지한 적이 없었다. 또 하나의 문제는 行政中心의이고 독단적인 한국 정부가 외교정책 문제에 대해서 의회지도자들과 公式의으로 의논하는 적이 별로 없다는 점이다. 행정부가 어떤 행동을 취하기 전에 외무위원회와의 협의를 거쳤던 일은 십여 년 전에 한번 있었던 바, 그것은 1964년에 북한을 외교적으로 인정한 모리타니아에 대해 어떠한 외교적 제재를 가할 것인가의 문제였다.

政府가 外交政策에 관한 情報를 다룸에 있어서 보여주는 비밀주의가 외무위원회가 외교정책결정에 별다른 영향을 미치지 못하는 또 하나의 이유이다. 예를 들면, 외무위원회의 위원들, 특히 야당 의원들은 외무부 관리들의 同 위원회에서 답변이 국내외의 신문의 내용보다도 실속이 없다고 비판을 하곤 했다.<sup>11)</sup> 이같은 비판의 원인은 관리들이 의회를 업신여기는 태도 때문이기도 하지만, 보다 중요한 이유는 외교정책에 관련된 情報를 다루는 공직자들의 비밀주의이다. 또 하나의 이유는 행정부와 의회간에 뜨거운 論爭을 불러일으킬 지도 모르는 情報를 제공함으로써 자신의 지위를 위태롭게 할 공직자는 없기 때문이다. 공직자들은 스스로를 보호하는 데에 매우 민감하며, 따라서 그들은 안전 위주의 직무수행을 하는 편이다. 마지막으로, 다소 이상하게 보일지 모르지만 외무위원회가 1968년 이래로 한차례의 청문회를 연 적도 없고, 자체의 政策 研究活動을 벌인 적도 없다는 사실이다. 박대통령 시대의 後半期 15년 동안에 열렸던 유일한 공개청문회는 1967년에 열린 바 있는 國土統一院 설립에 관한 청문회였다.

최근 國會의 주요관심사의 하나는 의원들의 '議員外交' 活動이다. 의원의외교란 의원들이 외국 의원들과의 접촉을 통해 職業外交官들의 外交活動을 補完하고, 그럼으로써 韓國의 安保 문제를 친선국에 소개하고 그들의 지지를 유도하며 아울러 그들과의 이해 증진을 이룩하려는 활동이라고 할 수 있다. 建國 初期부터 外務委員會 의원들을 포함한 많은

11) *Ibid.*, p. 88.

의원들이 이러한 활동에 참여해 왔다. 의원외교가 나름대로의 有用性을 지닌 것도 사실이지만, 그것이 의원 “外遊”의 구실을 해왔다는 비난도 받고 있다. 의원외교를 벌일 때에 의원들은 소속 위원회별로 그룹을 形成하고, 이 그룹은 다시 4~10名の 의원으로 구성된 小그룹으로 나뉘다가 의원외교 담당자들은 세계 各地를 방문하며, 귀국 후에는 報告書와 政策案을 제출한다.<sup>12)</sup> 이때 제출되는 보고서는 해외 교포의 지위에 관한 문제에서부터 한국의 정치체제나 상품수출 능력 등에 대해 “그릇된 情報를 갖고 있는” 유력인사의 초청에까지 이르는 다양한 문제들을 다루고 있다. 議員外交에 있어서 또 하나의 주요한 측면은 外國 의원들의 招請을 확장하는 일이었다.

## VII. 學者 및 專門家

학자들과 전문가들이 한국의 外交政策 形成에 어느 정도의 공헌을 하고 있는지를 評價하는 일은 쉽지 않다. 한국에서는 政策이 관련된 영역에서의 학자들의 活動이 공개된 적이 없기 때문에, 학자들이 政府에 얼마만큼의 影響력을 갖고 있는가를 파악하기란 특히 어려운 문제이다. 이같은 비밀이 생겨나는 이유의 하나는 政策研究에 관여하는 학자들이 자신들의 政府와의 밀접한 관계 때문에 자신들이 동료나 학생들로부터 외면당할지 모른다는 생각을 갖고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 박대통령 시절에 많은 학자들이 외교정책에 관련된 部處나 연구단체, 예컨대 外交安保 研究院(外務部 소속) 국제문제연구소(中央情報부의 부속 기관) 국토통일원등과 연계를 맺고 있었다. 이밖에도 多數의 大學부설 연구소와 民間研究 단체들이 있었다. 한편 國防部는 國防大學院과 국가안보문제연구소를 운영하고 있었다. 合參本部도 영역연구 이외에 스스로가 研究活動을 수행하기도 했다.

12) 예를 들어 『중동·유럽에 대한 研究報告書』(국회의무위원회, 1968), pp. 1~73.

일부 研究團體들은 常任 연구원과 임직원과 더불어 용역계약에 따라 채용하는 연구원을 거느리고 있었다. 학자들의 政策에 연관된 연구는 대개 용역연구나 정책건의의 形式을 띠고 있었다. 이러한 간접적인 參與양상에 대한 例外가 바로 國務總理室에 부속되어 있는 “評價教授團”이었다. 이 평가교수단은 수십명의 사회과학 계통의 학자들로 구성되었고 年 4회에 걸쳐 국무총리와 회합을 가졌다. 또 때로는 대통령도 이 모임에 참석했다. 하지만 평가교수단의 구성원중에서 外交政策에 대한 專門家は 3~4명에 불과했으며, 이 평가교수단이 한국의 外交政策에 어떤 영향을 미쳤는지를 보여주는 확실한 증거는 없었다. 이 평가교수단은 外交政策에 관련된 문제보다는 濟經政策에 대한 評價分析에 더 많은 노력을 기울였다. 한편 용역연구의 경우에도 그것을 떠맡은 학자가 보다 충실하게 입안·조정된 중·장기 外交政策 결정에 이바지하겠다는 진지한 생각을 갖고 연구를 맡았다면, 정책결정자들도 그 연구 결과를 보다 잘 활용할 수 있었을 것이다. 韓國의 外交政策決定過程에 있어서 가장 심각한 문제는 정책형성과정에 이 분야의 전문가를 참여시키기를 꺼리는 전반적인 현상이다. 이같은 反知性的 편견은 행정부내에 두루 퍼져 있으며 때때로 표면화되는 잠재적 갈등을 조장하고 있다. 이 갈등은 일방적 성격의 문제는 아니다. 관료들은 전문가들의 정책형성과정에서의 참여를 부정적으로 보고 있으며, 또한 전문가들은 관료들을 경멸했다. 표면상 학자들은 어느 정도 존경·경외의 대상이었으나, 현실적으로 政策決定者들은 학자를 權力政治의 現實로부터 유리된 비생산적 存在, 韃靼방꾼, 패배주의자로 인식하고 있었다.

그러나, 매우 역설적인 일이지만, 관료들과 달리 政治지도자들은 정책에 관한 情報과 평가에 있어서 專門家들에게 依存하고 있었다. 각료 중에는 대개 3~4명의 전직교수가 포함되어 있었다. 대통령 비서진에는多數의 전직교수가 포함되어 있었으며, 특히 특별한 補佐官 자격으로 일하는 이들이 많았다. 이들 전직 교수들 중의 몇명은 最高位 정책결정자로 成功하기도 했다. 대표적인 예로는 부총리 겸 경제기획원 장관,

濟經담당 특별보좌관을 歷任한 南憲祐씨를 들 수 있다. 한편 외교정책 분야에서는 駐美大使와 외교담당 특별보좌관을 歷任한 咸秉春씨를 제외한다면, 학자들은 성공적이지 못했다고 할 수 있다.

한편, 政府에 참여한 학자들은 불행하게도 學問世界에 남아있는 과거의 동료들과 원만한 관계를 유지하지 못했다. 여기에는 대체로 3가지의 이유가 있다. 첫째, 일단 官界에 진출하면 학자들도 現체제의 정책을 강력하고도 거리낌없이 변호하는 입장이 되기 때문이다. 둘째, 관제에 진출한 학자들이 외부로부터 자문을 구할 만큼의 권력을 갖고 있지 못하며, 또한 그들은 자신들의 그같은 행위가 경쟁자나 상관으로부터 오해를 받을 것을 두려워한다. 셋째, 그들이 스스로를 最上의 專門家로 자부하고 있기 때문이다. 그러나 무엇보다도 가장 중요한 이유는 그들이 上官에게 인기없는 정책을 진언하는 것을 가로막는 韓國의 政治의 분위기와 관료윤리라고 할 수 있다. 이러한 학자출신 관료의 경직된 자세가 바로 그들과 학자들간의 격의없는 커뮤니케이션을 가로막는 장애물이었다.

물론 책임의 일부분은 학자들에게도 있다. 최근까지 한국의 국제정치 학자들은 대개가 일본·한국에서 교육받은 이들이었으며, 이들은 대개 4년제 대학 이상의 교육을 받은 적이 거의 없었다. 최근 보다 월등한 교육을 받은 社會科學者들의 등장으로 인해서 韓國의 大學은 敎育과 研究의 중심으로 떠올랐다. 그러나 불행하게도 어느정도 중요한 研究를 長期間에 걸쳐 재정지원할 만한 研究기관이 없었기 때문에, 이와같은 발전이 큰 결실을 거두지는 못하였다. 따라서 才能있는 젊은 학자들이 대중잡지나 신문에 글을 기고하는 데 時間과 努力을 허비하는 사태가 벌어졌다. 시사적인 문제를 열심히 파악하고 이것을 大衆에게 해설하는 데 전념함으로써 유능한 젊은 學者들이 켈럼니스트화하기도 했다. 게다가, 이 학자들의 단기 용역연구를 떠맡으려는 性向과 그들이 세심한 주의없이 發表한 研究結果들 때문에, 그들의 학문적 生産性은 좋은 평판을 얻지 못하게 되었으며 나아가 政府와 학자들간의 信賴性의 간격을



나게 되었다. 그러나 政府와 學者의 관계에 있어서 보다 根本的인 문제는 政策決定者들이 교수들의 見解를 보다 심각하게 받아들이지 않았다는 점이다.

우리는 國際關係 分野에서 영향력있는 民間研究所나 대학부설 연구소를 쉽게 발견할 수 없다. 이들 연구소들 중에서 내세울 만큼의 기부금을 받고 있는 연구소는 거의 없다. 外交政策 문제를 연구하는 50여개의 연구소 중에서 多少의 기부금을 받고 있고, 상당한 연구자료를 갖추고 있는 유일한 연구소는 고려대학교의 亞細亞問題研究所이다. 그러나 이 亞研은 엄밀하게 따진다면 아시아학을 연구하는 곳이며 국제문제와 외교정책 연구에 특별한 주의를 기울이고 있지는 않다. 이러한 상황을 종합해 볼 때, 차대통령 時代의 한국에는 專門家와 政策決定者들이 政策討論이나 意見交換을 나눌만한 독립적인 “싱크탱크”가 存在하지 않았었다고 말할 수 있다.

## VII. 輿論과 言論

여론은 한국의 外交政策에 있어서 일반적으로 重要的 役割을 해오지는 않았으나, 때때로 특정의 問題에 대해서는 영향력을 행사하기도 하였다. 예컨대, 차대통령 시대에 여론의 비상한 관심을 불러 일으켰던 3가지 외교정책상의 이슈가 있었다. 첫째는 65년도의 韓日 國交 正常化 조약, 둘째는 65년도의 한국군 越南 파견, 셋째는 77년에 발표되고 80년대에 추진될 예정이던 駐韓美軍의 단계적 철수의 문제였다. 韓日 國交 正常化 條約문제를 제외하면, 여론은 대체로 政府를 지지해왔다. 또 주한미地上軍의 철수에 대해서는 강력히 반대했었다.<sup>13)</sup> 한편 보다 덜 重要的 문제에 대한 여론을 판별하기는 쉽지 않다. 韓日 國交 正常化 문제의 경우, 여론의 반대가 정부의 확고한 의지를 꺾지는 못했지만 대다수가 이

13) Youngnok Koo, “The Conduct of Foreign Affairs,” in Edward Reynolds Wright, ed., *Korean Politics in Transition* pp. 220~234.

문제의 조약에 반대했었다.<sup>14)</sup> 중요한 外交政策의 決定을 반드시 성사시켜야 할 경우, 강력하고 행정중심적인 정부는 여론에 구애됨이 없이 자신의 입장을 관철시켜왔다.

보다 덜 중요한 外交政策 이슈에 대해서는, 이에 대한 輿論보다는 ‘뒷공론’이 존재해왔다. 이같은 ‘뒷공론’은 신문·잡지에 글을 기고하거나 TV·라디오에 출연하는 지식인들에 의해 제기되곤 했다. 그렇다고 하더라도, 발언의 내용은 대통령 緊急措置(특히 위와 같은 경우에는 1977년에 발효된 긴급조치 9호)나 기타의 法令·規則 등에 의해 制限되었다. 이러한 措置 등을 통해서 대통령은 “國民의 自由와 權利”를 일시적으로 유보시킬 수 있었다. 따라서, 비록 言論보다는 政府가 輿論을 이끌어 나가며 한국의 大衆媒體가 나름의 편견을 갖고 있어 여론을 제대로 대표하지 못한다 하더라도, 한국의 매스 미디어는 어떤 이슈에 대한 대중의 반대를 측정하기에 가장 적합한 기구이며 아울러 國民과 政府 사이에 존재하는 가장 영향력있는 끈일 것이다.

## IX. 政策決定의 過程과 大統領의 役割

技術的인 관점에서는 해외에 파견된 다양한 채널을 통해 입수되는 모든 外交政策 情報과 外務部內에서 수집되는 情報는 秘密로 취급된다. 送·受信 정보에 대한 지나친 비밀주의는 어떤 규정이나 상급자의 감독 때문만은 아니다. 어떻게 보면, 그것은 자기방어적인 행위이며 자발적인 성격을 지녔다고도 볼 수 있다. 이같은 비밀주의는 자기방어적인 機制로서의 측면 이외에, 外交政策에 관련된 決定 單位들간의 지나친 경쟁의 결과라는 측면도 아울러 갖고 있다. 다시 말해, 정책 문제와 관련하여 部處間의 경쟁이나 구획화를 낳는 상항 또한 비밀주의의 한 요인이라는 것이다. 이 문제를 관찰한 한 美國人은 이렇게 표현한 바 있다.

14) Ibid.

政策決定 單位 또는 部處간의 경쟁은 정보의 누락 또는 중복이라는 심각한 問題를 낳을 수 있다. 일반적으로 競爭은 部處의 구체화를 낳는 것으로 알려져 있다. 모든 部處는 대통령의 關心을 끌기 위한 競爭을 벌이고 있는 것처럼 보인다. 따라서 가장 ‘좋은 인상을’ 주기 위해서 情報를 제약하고 操作하는 경향이 있다. 결국 특정한 政策방향으로 思考가 집중되어 가는 것 같다.<sup>15)</sup>

위의 묘사는 꼭 한국 관료들의 행태라기 보다는 모든 나라들의 관료 행태를 상당히 정확하게 보여주고 있다. 韓國의 관료들간의 경쟁은 민주적 혹은 半민주적 국가 관료들간의 競爭 보다도 첨예한 것 같다. 이 같은 과도한 경쟁의 결과로는 情報의 엄청난 누락 및 중복과 자료수집에 있어서의 낭비와 확일성을 들 수 있다. 보다 심각한 문제는 外交政策 문제에서 創意的인 思考가 점차 소멸되어 간다는 사실이다. 이러한 문제점들은, 人事管理 및 行政에 있어서 能力, 效率性, 客觀性 보다는 충성심과 신뢰를 지나치게 강조하는 韓國社會의 전통에 의해서 더욱 복잡해지고 있다.

확실히, 한국은 外交政策을 決定하는 지침이 될 만한 엄격한 운영원칙을 갖고 있지 못하다. 그래도 비교적 이에 근접한 것으로는 6·23 平和統一 宣言이라고 알려져 있는 대통령의 외교정책 指針을 들 수 있다. 韓國 外交政策의 기본원칙과 指針을 담고 있는 이 宣言의 全文은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

(1) 祖國의 平和統一은 우리 민족의 至上課題이다. 우리는 이를 성취하기 위한 모든 노력을 계속 경주한다.

(2) 한반도의 平和는 반드시 維持되어야 하며 南北韓은 서로 內政에 간섭하지 않으며 침략을 하지 않아야 한다.

(3) 우리는 南北共同聲明에 입각한 南北對話의 具體的 成果를 위하여 誠實과 인내로써 계속 노력한다.

(4) 우리는 긴장緩和와 國際協力에 도움이 된다면 北韓이 우리와 같이 國際機構에 參與하는 것을 反對하지 않는다.

15) Winn, *Korean Foreign Policy Decision-making*, p.21.

16) 재수록된 내용을『國際關係研究』(1973, 10), pp.208~209에서 찾아볼 수 있다.

(5) 國際聯合의 多數회원국의 뜻이라던 統一에 장애가 되지 않는다는 전제 하에서 우리는 북한과 함께 국제연합에 加入하는 것을 反對하지 않는다. 우리는 국제연합 加入前이라도 대한민국 대표가 참석하는 국제회의에서의 “韓國問題” 討議에 北韓측과 같이 招請되는 것을 反對하지 않는다.

(6) 大韓民國은 互惠平等의 原則에 모든 國家에게 門戶를 開放할 것이며 우리와 理念과 體制를 달리하는 국가들도 우리에게 門戶를 開放할 것을 촉구한다

(7) 大韓民國對外政策은 평화선린에 基本을 두고 있으며 (友邦들과의 既存 유대관계를 더욱 공고히 해나갈 것임을 재천명한다.)

大統領의 宣言이 外交政策의 細部事項을 언급하지는 않았지만, 이 선언은 韓國의 外交政策을 입안·집행하는 사람들에게 매우 권위있는 指針의 역할을 해왔다. 간단히 말해, 韓國의 外交政策은 6·23 宣言의 內容 및 ‘精神’이라는 맥락에서 이루어져 왔다.

본질적으로는 6·23 宣言은 한국의 外交政策의 자세를 개략적으로 표현한 것이다. 이 宣言의 실체는 한국이 國際環境의 현실에 적응하고자 하는 노력의 경험으로부터 말미암은 것이다. 이 宣言은 소수의 결정자들에 의해서 창안된 것도 아니며 어떤 한가지 사고의 반영물도 아니다.

예를 들면, 南韓이 남북한 동시 U.N. 加入을 반대하지 않겠다는 것은 매우 중요한 政策的 변화의 하나이다. 南北韓이 U.N.이나 여타의 國際機構에 동시 가입하는 문제는 남한이 지난 25년간 반대해 온 문제이다. 이러한 政策的 轉換은 U.N. 會員國構成의 변화와 총회에서의 韓國問題에 대한 투표 양상의 변화에 크게 기인한다. U.N.에서 토의된 韓國問題의 議題는 다음과 같다. 南北韓의 一方 혹은 양측 代表團의 초청문제, 韓國의 平和統一에 대한 決議案, U.N. 한국위원단(UNTCOK)의 해체 문제, 外國軍徵收의 문제 등이었다. 위의 4가지 문제에 대해, U.N. 總會는 南韓의 입장을 지지해 왔었으나, U.N. 회원국의 增加와 더불어 이 지지가 점차 약화되었다. 60年代 初까지만 해도, 美國의 支援을 받는 南韓으로서는 U.N. 총회가 그다지 험겨운 戰場은 아니었다. 그러나 阿·亞 會員國의 급격한 증가와 東西對決 양상의 변화로 인해 총회에서의 投票 양상도 많이 변화했다. 이 두 要素는 韓國의 外交政策에 커다란

영향을 미쳤다.

상당수의 學者들은 국제정치 動態의 변화를 인식하고, U.N. 총회에서 남북한 同時加入을 제의함으로써 韓國問題에 관해서 主導權을 쥐는 可能性을 주장·탐색하기도 했다. 비록 이같은 주장이 공개적으로 이루어 지지지는 않았지만, 많은 學者와 言論人들은 U.N. 總會에서 韓國問題에 대한 南韓의 경직된 자세가 앞으로는 통하기 어려우리라고 우려했던 것이다.<sup>17)</sup>

이와 같은 정책입안은 U.N.에서의 남한의 태도변화라는 측면 이외에도, 1971년에 시작된 以來로 지지부진한 狀態에 있는 南北對話를 활성화시켜 보려는 의도를 갖고 있었다. 그러나 불행하게도 이같은 新外交政策의 目標도 1972년 10월의 維新이라고 하는 國內政治의 급격한 변동으로 인해서 오히려 逆效果만을 내게 되었고, 결국 南과 北의 對話는 심각한 난관에 부딪히게 되었다.

韓國의 日常的인 外交政策 決定의 대부분은 外務部에서 이루어진다. 한 內部者의 평가에 따르면, 韓國의 외교정책결정의 약 80%는 외무부에서 이루어진다고 한다. 정책案이 실무자선에서 발의되는 적은 별로 없고, 政策案의 70~80%는 局長級을 포함한 部內의 고위관리들에 의해서 마련된다. 차 대통령 시절에 한국 外交政策決定의 大部分을 外務部에서 행했다는 주장은 日常的인 政策決定도 넓게 보아서 ‘政策決定’에 포함된다고 보는 견해에 기초한 것이다. 하지만 이같은 주장에 반대하는 이들은 일상적인 行政의・政策的 決定이 엄격한 의미의 外交政策決定은 아니라고 생각하고 있다. 매우 중요한 外交政策決定이 외무부 관리들에

17) 기록을 살펴보면, 朴 대통령은 外務長官을 통해서 “中共의 世界무대에서의 등장과 韓國外交政策에의 영향”이라는 研究에 착수할 것을 1971년 1월에 지시했다. 당시 崔圭夏 外務部 長官은 이를 外交研究院(지금의 外交安保研究院)에 맡겼다. 著者는 外交研究院 비상임 연구위원으로서, 앞에서 언급된 바와 같은 정책건의안이 담긴 이 報告書의 작성에 참여했다. 대통령과 그의 高位 보좌관들은 新任 金溶植 外務長官으로부터 이 보고서에 대한 브리핑을 받았다. 同 보고서는 아마 이 문제에 관련된 몇가지 연구의 일부였을 것이다.

의해서 이루어지지 않았음이 명백하다.

外交政策을 위한 情報源으로는 우선 海外 駐在公館을 들 수 있다. 한국의 몇몇 대규모 해외 공관들은 外務部, 國防部, 內務部, 文公部, 文教部, 財務部, 經濟企劃院, 中央情報部 등 여러 부서에서 파견된 人員들로 구성되어 있다. 이들 각각의 駐在官들로부터의 情報은 共同관심사 이외에는 공관에서 종합 평가되고 있지 않다. 外交政策에 관련된 정보를 통합하려는 수많은 노력들이 실패해 왔다. 이러한 情報統合努力이 실패한 이유로는 公館내의 기능의 分化和 정보수집에 있어서 부처간의 경쟁 등을 들 수 있다. 駐在大使가 정보통합 역할을 제대로 수행하지 못하는 가장 중요한 까닭은 駐在官들이 여러 부서로부터 파견되어 있고 그들이 자신의 직속상사만을 위해서 일하고 있기 때문이다.

政策案이나 건의가 해외 公館으로부터 발의되는 경우가 많이 있었다. 이러한 政策案이나 건의서는 本部의 실무진에 의하여 검토되었으며, 또 그들은 적절한 집행경로를 권유했다. 권유된 집행경로는 上級 관사들에 의해 다시 검토되고, 따라서 최초의 政策案이 외무부의 最高 決定權者에게 도달할 때쯤이면 그것은 적절한 형태로 수정·보완되어 있기 마련이었다. 일반적으로, 政策案의 구체화 작업은 局長級에서 이루어지며 最終 決定은 보다 上級の 線에서 이루어진다. 형식적인 의미에서 여타의 部處들 역시 이와 유사한 방식을 통해 기능하고 있다. 때때로 海外 駐在官들로부터의 메시지는 외무부에 의해서 종합되기도 하지만, 대부분은 청와대의 정무 제 1 수석비서관이나 대통령 비서실장이 情報종합의 역할을 수행한다. 外交政策情報의 중추는 정무 제 1 수석비서관실이며, 비서실장은 수석비서관실들로부터 올라오는 모든 情報의 綜合者 역할을 수행한다.<sup>18)</sup>

또 다른 情報源은 學界이다. 外交安保研究院, 外務部, 國防部, 統一院, 情報部 등의 외교정책 관련부처들은 外交政策 문제와 관련된 세미나 및 회의를 종종 개최하고 다양한 용역연구를 행하기도 한다. 이러한

18) cf. 1979년 1월 20일자 中央日報에 실린 청와대 조직표.

회의나 연구의 결과들은 종종 課長들의 책상에조차 도달하지 못하기도 하지만, 때로는 이 연구 결과들이 大統領을 비롯한 고위 決定者에게까지 보고되기도 한다.

때때로 용역연구가 정부제 1 수석비서관실로부터 각 부처의 산하 研究所로 보내지곤 하는데, 그 까닭은 大統領이 국제정치의 특정 문제에 관해서 궁금해 하거나 비서관실 자체가 국제정치 問題에 관하여 알고 싶어하기 때문이다. 때로는 청와대로부터의 연구 용역이 관련부처를 통해 해당 부처, 學界 또는 國會 등의 혼성 연구진에 ‘위촉’된다. 아주 가끔씩 있는 일이지만 이같은 研究 結果는 대통령이 참석하는 국가안전보장회의나 共和黨 요직자들에게 보고되기도 하였다. 일반적으로 政府가 후원하는 세미나나 용역연구의 결과들은 外交政策의 立案이나 決定過程에서 그다지 중요한 위치를 차지하지는 못했었다. 研究結果들은 여러 수준의 政策 決定者에게 보고되었으며, 경우에 따라서 진지하게 수용되거나 혹은 그렇지 못할 수가 있는 것이었다. 이같은 學者들과 政府간의 協力에 있어서의 주요한 위험은 이런 세미나들이 너무 갑작스럽게 준비되고 따라서 여기에 참석하는 이들이 專門知識을 提供할 기회가 제대로 주어지지 않는다는 점이다. 그리고 이러한 결과로 인해, 이런 모임에 參席하는 學者들이 이미 정해져 있는 政策을 合理化시켜 주는 데에 이용될 위험마저 있었다. 어쨌든 外交政策의 입안에 미치는 교수들의 영향력을 제대로 평가하는 일이 쉬운 것은 아니다. 여기에 대한 한 例外로서 共產圈 문제에 관해 專門家의 研究結果를 수용하는 情報部의 자세를 들 수 있는데, 그들은 외무부보다 훨씬 광범하게 專門家의 見解를 수용했었다.

中央情報部の 영향력이 어떤 정도인지 제대로 밝혀져 있지 않지만 한국의 外交政策이 “탁월한 情報活動 및 미국과의 긴밀한 정보 協力”<sup>19)</sup>에 부분적으로 依存하고 있는 것은 어느 정도 사실이라고 할 수 있다. 中

19) Winn, *Korean Foreign Policy Decision-making*, p.14에 수록된 최영희와의 인터뷰.

中央情報部는 대통령에게 직접 報告하며 部長은 국가안전보장회의, 소수의 비공식 자문회의등에 참석하기 때문에 누구도 외교정책 결정에 있어서의 中央情報部の 역할을 과소평가할 수는 없다. 中央情報部가 政策決定 기관은 아니지만, 그곳이 政策을 포함한 “중요한 政治過程에 直・間接으로 관여하고 있는 것”으로 널리 믿어지고 있다.<sup>20)</sup> 한편 外務部는 國際政治의 급격한 변화에 中央情報部처럼 유연하게 대처하지는 못하는 것으로 알려져 있다. 外交政策의 타성은 外交政策 決定過程에 있어서 심각한 문제의 하나이다. 세계적으로 급격한 변화를 맞고 있는 對中共政策의 타성에서도 보듯이, 本質적으로 외무부의 政策的 硬直性은 政治的으로 민감한 문제에 관여하기를 꺼려하는 外務部의 태도에서 발견되고 있다. 中央情報部가 外務部보다 훨씬 광범하게 專門知識을 활용할 수 있다는 것이 재차 명백해 보인다.

앞에서도 지적한 바와 같이, 外交政策上的의 고질적인 問題는 정책입안 과정에서 部處간의 협력을 어떻게 조정해야 하는가에 있다. 한국의 部處間 커뮤니케이션은 “우선 部內에서 最上級을 정점으로 수직적으로 이루어져 있으며, 그 다음 여타 部處에 수평적으로 연결된 다음 적절한 수준까지 下達되고 있는”<sup>21)</sup> 것으로 알려져 있다. 일상적인 문제에 대해서는 外交政策에 관련된 各 部處들은 스스로 수집한 情報를 정무 제 1 수석비서관실과 總理室에 전달하며, 때로는 직접 대통령에게 전달된다. 外務部 역시 이와 유사한 형태의 커뮤니케이션 통로를 따른다. 대개는 비록 外務部를 통하여 정보를 전달하기는 했지만,朴 대통령 시대의 해외 駐在 大使들도 위의 채널을 따랐다. 때때로 그들은 직접 대통령과 연락을 취하기도 했었다. 어떤 情報들은 總理室에조차 이르지 못했던 것으로 믿어지고 있는데, 情報가 어느 수준까지 전달되는가는 그 情報의 성격, 情報傳達者의 판단에 달려 있다.

대통령은 情報報告에 접하거나 그 자신의 판단에 의해 보좌관들과 相

20) Kim, “National Government,” p.25.

21) Winn, *Korean Foreign Policy Decision-making*, p.21.



議하게 될 수 있다. 자문의 경로는 다음과 같이 다양했었다. (1) 특별 보좌관을 포함한 측근 및 때로는 해당 分野의 專門家에 개인적 혹은 집단적으로 자문을 구하는 방법, (2) 國家安全保障會議을 소집하거나 혹은 이보다는 빈번한 소규모 자문회의에서 의견을 나누는 방법, (3) 국무회의에서 의논하는 방법, (4) 해당 部處의 長과 의논하는 방법, (5) 共和黨, 維政會의 主要人士들과 의논하는 방법, (6) 외무장관과의 단독상의 방법.

朴 대통령 시대에 重要한 外交政策 問題는 복합적인 자문절차를 통해 이루어졌다. 대통령은 또한 어떤 문제에 관해 특정의 조치를 취하거나 情報를 더 상세히 알고 싶을때, 각료들을 포함하여 그의 자문役員에게 親書를 보내곤 하였다.

朴 대통령 時代의 다양한 정책결정 體系에서 대통령은 國會, 政黨, 대통령 비서실 등 여타 기관보다 훨씬 우월한 地位를 차지하고 있었다. 李承晩 대통령도 유사한 독재가형이었으나, 박 대통령이 그의 재임기에 누렸던 만큼의 權力을 휘두르지는 못했다. 물론, 박 대통령도 대통령의 정책 決定 과정에 항상 존재하는 拘束으로부터 자유롭지는 못했다. 그 역시 대내외적인 구속의 테두리에서 주요한 외교 정책을 결정했던 것이다. 대통령의 選擇의 自由를 제한하는 要素로는 다음과 같은 것들이 있는바, (1) 時間的 制約, (2) 以前의 決定이나 公約, (3) 可用 資源의 制約, (4) 可用 情報의 制約 등이다.<sup>22)</sup> 그러나 이와같은 制約 속에서 대통령은 韓國의 주요 外交政策 全般에 걸쳐 유일한 政策決定者였다.

대통령의 비서진은 대통령과 그리고 그와 政策 問題에 관하여 상의하기를 원하는 사람들을 가로막는 “鐵의 장막” 또는 “竹의 장막”으로 묘사되곤 했다. 그러나 이같은 묘사는 實際 狀況을 제대로 表現한 것이라고는 볼 수 없다.<sup>23)</sup> 大統領의 재가를 필요로 하는 書類들이 비서실에

22) Theodore C. Sorenson, *Decision-Making in the White House* (New York: Columbia Univ. Press, 1963), p. 23에 나타난 바와 같이 주요 고급 관리들에게는 비슷한 구속이 부과된다.

23) 朴東緒, “韓國 行政府의 政策決定”, 『行政學會報』(1966, 12), p. 211.

의해서 차단되었던 것도 사실이지만, 한 이슈가 매우 중요하고 대통령의 관심을 끌 수 있을만한 것이라면 외부에서도 대통령의 관심을 끌 수 있는 가능성은 언제나 존재했었다. 高位 政府官吏들과의 인터뷰에서, 몇몇 사람들이 대통령 주변의 분위기가 다소 억압적이고 불편하다고 느꼈음이 알려졌지만,<sup>24)</sup> 대부분의 高位官吏들은 대통령과의 討論이나 접촉이 비교적 自由스러운 것으로 느꼈다고 한다. 朴 대통령을 가까이에서 觀察했던 사람들은 大統領이 보고된 각종의 政策案을 재가하기도 했지만, 대통령 자신이 政策을 입안하기도 했었다고 진술하고 있다. 朴 대통령에게 매우 好意的인 한 관찰자는 대통령이 “매우 사소한 政策決定이라고 하더라도 성급한 決定을 내리는 적은 없었으며, 항상 결정의 政治的 意味와 여론에 대해 세심하게 주의를 기울였다”고 記述한 바 있다. 그는 계속해서 “朴 대통령은 政策決定을 하기에 앞서 항상 철저한 研究와 철두철미한 分析을 하곤 했다. 일단 그가 目標를 정한 일은 강철같은 意志를 갖고 추진했다”<sup>25)</sup>고 쓴 바 있다. 朴 대통령의 政策決定에 대해서는 평가가 다양하지만 이들 모두가 同意하고 있는 매우 중요한 점이 하나 있으니, 그것은 바로 朴 정권에서는 대통령이 모든 중요한 外交政策決定을 내렸다는 사실이다.

## X. 문 제 점

韓國 外交政策 決定過程의 長·短點이 무엇이던 간에, 그리고 비록 한국의 權威主義적이고 고도로 個人的인 傳統的 政治行態가 한국 外交에 가장 많은 영향을 미친 것이 사실이라고 하더라도, 그것은 무엇보다도 한국의 전통적인 것과 美·日 제도의 產物이요 그 영향下에 있는 것임은 두말할 나위가 없다.

이러한 傳統的인 특징들은 能率, 自助, 自立, 決斷性 등 朴 정권이

24) Ibid., p. 224.

25) 吉在虎, 『웃음이 활짝 필 때』(서울: 태지, 1965), p. 196.

강요한 새로운 원칙에 의해 강화되었다. 그렇다고 해서, 정책결정과정 이 一人獨走式이거나 상례적인 節次에 집착했다는 것은 아니다. 그 節次는 政策 이슈에 따라 각각 달랐으며, 관련된 해당기관은 단지 명령을 받거나 동기가 부여될 때에만 기능을 수행했다. 하지만 어떤 이슈도 그것이 중요한 것일 경우에는 어떤 機關을 통해서라도 대통령에게 곧바로 보고되었다. 셋째로, 朴 대통령時代의 정책결정과정은, 그 이전에도 오랫동안 그래왔듯이, 國家安保의 문제와 깊이 관련되어 있었다. 모든 중요한 外交政策의 決定은 安保라는 차원에 의해서 채색되어지곤 하였다.

비무장지대의 긴박한 對北 무력대치 상황은 분단된 南北韓간의 긴장도를 나타내고 있다. 이러한 특수한 戰略的 상황은 國內政策과 外交政策간의 어떠한 兩分法도 허용하지 않게 되었다. 따라서, 한국에 있어서는 對外政策과 對內政策간의 境界線이 거의 존재하지 않는다. 즉, 國內政治의 安定性은 安保問題와 밀접히 연관되어 있으며, 그것은 또한 外交政策의 결정과정에 영향을 미친다. 국내정치, 對北 安保, 外交政策이 세 분야의 높은 相關關係가 한국의 外交政策 決定體系에 어떤 매개변수 혹은 內的・外的 限界를 낳고 있다. 이러한 사실은 앞에서도 論及한 6·23 선언에도 잘 나타나 있다. 이같은 복잡한 諸 요인의 적절한 調整이 韓國의 外交政策 決定過程에 있어서 가장 중요한 문제가 되고 있으며, 결국 한국 外交政策의 成敗는 外交政策 자체의 질은 물론 이들 요인의 균형을 유지하는데 달려 있다고 할 수 있다.

## Ⅹ. 政策決定過程의 民主化

朴 정권의 정책결정과정모델은 外交의 민주화, 즉 大衆化란 차원에서 많은 문제점을 안고 있다. 군사 쿠데타로 執權한 정권과 민주주의와는 상당한 거리감이 있기 마련이다. 특히 正統性 문제를 내포하고 있는 정권이 민주정치를 할 수는 없는 것이다. 특히 朴정권 後期の 維新體制는 內外政에 있어서 상상을 초월하는 독재체제를 구축하였다. 內政에 있어

서의 독재체제는 外政에 있어서도 상당한 부분이 정책결정과정에 반영되었던 것이다. 內政과 外政에 있어서 다른 면이 있었다면 外政은 대상이 他國이나 地域 혹은 世界로 부각되기 때문에 이에 따른 많은 제약이 존재하였다는 사실이다. 이외에도 독재자가 받는 제약은 시간적 제약과 동원할 수 있는 資源의 한계이다. 박 대통령의 경우 직업군인으로서 해외에 대한 풍부한 지식의 소유자는 아니었다. 그는 외부세계에 대한 본인의 부족한 교육과 전문, 外交정책의 專門性을 어느 정도 認知하고 있었던 것처럼 보인다. 이러한 제약과 한계가 그로 하여금 對外정책을 內政에 있어서의 정책보다 조심스럽게 다루게 한 것이다.

경직화된 박정권의 성격은 外交의 민주화, 즉 大衆의 참여와는 엄청난 거리가 있었던 것이다. 維新體制를 포함하는 박 대통령 집권기의 상당 부분은 言論自由가 철저히 통제되었고, 명령과 폭력으로 일관된 政治彈壓은 對外정책결정과정에도 엄청난 영향을 미치게 되었던 것이다. 對外정책분야에서 가장 특징지워진 분야는 共產圈 문제였다. 反共을 國是라고 내세웠던 제3,4공화국은 共產圈 문제를 주로 中央情報部만이 취급할 수 있는 영역으로 전락시켰고, 여타 部處나 전문가들마저도 철저한 統制下에서 토의와 연구가 가능하였다. 심지어 外務部 마저도 그 部處의 영역을 거의 완벽하게 침식당하였다. 國會의 역할도 극히 제한되어 있었다. 國會 外務委員會는 1968년 국토통일원 설립에 관한 청문회를 제외하고는 한번도 중요 外交사항이나 정책에 대한 청문회나 독자적인 對外정책연구를 한 적이 없었다. 의원의교는 독재정권을 유지하기 위한 수단으로 전락하였으며, 의원들의 보고서는 심각하게 받아들여진 적이 거의 없었던 것이다. 大使 임명에도 국회의 同意가 不必要하였던 것이다. 評價教授團에 속하였던 外交專門學者나 公式化되지 않은 外交자문위원들의 역할도 정부의 정책을 합리화시키는 도구의 역할을 한 경우가 많다. 특히 外交정책영역이 정부의 전유물같이 취급되었다고 해도 과언은 아닐 것이다.

대통령의 對外정책결정을 직접 혹은 간접으로 돕기 위하여 常設기구

로 존재한 대통령 특별보좌관제도와 국가안전보장회의제도도 잘 활용되지 못한 것으로 나타났다. 이 두 제도는 설립동기 자체도 불분명하였다. 특별보좌관은 정권의 正統性을 증진하기 위한 하나의 방편으로서 구상되었으나 外交담당특보의 기능은 美國의 모델과도 판이하게 다른 類의 對外弘報用에 불과하였다고 해도 과언은 아니다. 국가안보회의도 1964년에 美國의 모델을 모방하여 창설하였으나 회의의 빈도나, 대통령 주재하에 개최된 회의의 회수는 극히 미미하다.<sup>26)</sup> 美國으로부터 거의 직수입하다시피 한 정부제도 중 국가안보회의가 그 대표적인 실패작이라 할 수 있을 것이다. 그 이유는 중차대한 安保・外交문제가 국가안전보장회의 외의 公式・非公式 會議에서 다루어졌기 때문이다.

민주화를 外交의 大衆化 차원에서 보거나 輿論과 節次를 존중해야 한다는 맥락에서 본다면, 박 정권의 對外 정책결정과정은 內政에서와 마찬가지로 독재정권의 속성을 그대로 반영하고 있었던 것이다. 다만 外政이란 內政과 같이 다루기 어렵고, 독재자 자신의 제약과 한계 때문에 경우에 따라서는 內政문제보다 신중히 다루게 되었다.

全斗煥 정권은 박 정권의 연장선에서 고려되어야 한다. 전 정권은 청와대 특별보좌관제도를 두지 않았다. 美國의 保守정권 덕택으로 韓・美관계가 극도로 악화되었던 박정권과는 대조적이었다. 특히 박정권을 답습한 전정권은 人權문제를 다루는 데 있어서 박정권과 같은 문제를 야기하였으나 對美관계는 원만하였던 것이다. 심각한 正統性 문제에 직면한 전정권은 對內문제에 있어서나 對外문제에 있어서 박정권과 外見上の 차이는 있었지만 정책결정과정에 있어서는 큰 차이점이 없었다고 보아도 무방할 것이다. 특히 새로운 기구의 구상이나 外交정책 결정과정에 있어서의 變化는 거의 없었다고 보아야 할 것이다.

제 6 공화국도 제 5 공화국과 맥을 같이 하고 있다. 비록 盧정권이 전정권과는 다른 방식에 의하여 執權하게 되었다 할지라도 人的 구성이나

26) 鄭坡昊, “民主화와 安保政策樹立”, 『國際政治論叢』, 제28집 2호(1988), p. 72.

넓은 의미에서의 정책결정과정은 별다른 차이점이 없다. 흔히 불리는 與小野大라는 새로운 政治의 현상이 견제하는 기능을 강화하고, 정치세력들 간의 힘의 均衡狀態에 변화가 있었다고는 하나, 對外정책결정과정이나 독재정권의 속성이었던 秘密主義는 그대로 유지되고 남아있는 것 같이 보인다. 다만 정치세력 간의 새로운 均衡狀態로 말미암아 상당 수준의 言論自由와 大衆의 意思發表가 다소 자유스러워졌다는 것이다. 그러나 이러한 새 현상은 外交정책결정과정을 민주화할 수 있는 하나의 조건과 기본에 불과하다. 특히 北方外交에서 비롯된 정책결정과정의 秘密主義와 정부의 독선적인 정책적 독점상황은 外交정책결정과정의 민주화에 逆行하고 있는 것이다. 盧정권은 朴정권이나 全정권에 비하여 外交정책결정과정을 민주화할 수 있는 많은 잠재력을 내포하고 있는 것은 사실이다. 外交의 민주화는 內政의 민주화에서 가능해 지는 것이다. 따라서 外交문제를 정권차원에서 고려하는 발상에서 벗어나야 한다. 이러한 면에서 구상되어야 할 外交정책에 있어서의 민주화는 새로운 사고에서 출발하여야 한다.

外交정책의 민주화를 위한 새로운 사고는 광범위한 공감대를 이루는 國家利益의 개념에서 출발하여야 한다. 韓國의 경우, 國家利益의 개념 자체가 광범위하게 論議되고 定立된 적이 없다는 데 심각한 문제가 제기될 수 있다. 國家利益이란 國家의 전부, 혹은 대부분에 의해서 共有되고 있는 集合의 利益이어야 한다.<sup>27)</sup> 독재정치체제하에서는 많은 경우 독재자의 판단이 곧 國家利益으로 합리화되는 것이다. 韓國의 독재자들도 예외가 아니었다. 따라서 外交정책결정과정에 있어서 국민들의 요구와 열망이 중요한 요소가 될 수는 없었던 것이다. 外交문제에 있어서 韓國國民의 주된 역할은 “動員的, 支持的, 示威的”<sup>28)</sup>이었다고 하여도 과언은 아니다. 外交의 민주화는 국민의 참여를 전제하여야만 한다. 국민

27) 具永祿, “한국과 國家利益의 과제”, 『韓國政治研究』, 창간호(1987), p. 343.

28) Chae-jin Lee, “The Direction of South Korea's Foreign Policy,” *Korean Studies* 2 (1978), p. 103.

의 참여를 통한 광범위한 지지기반을 구축할 수 있는 國家利益觀의 定立이 절실히 요구된다. 對外정책결정과정에 있어서 정치체제의 성격과 밀접한 연관성을 내포하고 있는 또 하나의 문제는 정부의 秘密主義와 言論自由의 문제이다. 朴正권이나 全正권의 경우, 言論의 統制는 엄격하였으며, 중요 안전에 대한 秘密主義는 철저하였다. 對外정책이나 安保정책과 관련된 중요사항은 정부발표가 유일한 情報源이었으며, 討論과 反論의 여지는 없었던 것이다. 統治者의 전문지식이나 경험, 전문이 결여된 상태에서 국민이나 전문가들의 견해나 의사가 반영되지 못하는 상태는 정책적 오류를 범하기 쉬울 뿐만 아니라, 민주주의의 원칙에 위배되는 것이다. 정부가 항상 옳은 판단을 한다고 볼 수도 없고, 따라서 정부는 국민적 합의를 바탕으로 한 정책을 창출할 수 있는 제도적 장치와 이를 보장할 수 있는 言論自由를 보장하고, 秘密主義에서 과감하게 解放되어야 할 것이다.

정부는 기존의 제도와 절차를 준수하는데 노력을 기울일 필요가 있다. 국가안전보장회의가 제도상으로나 절차상으로 형식적이거나 불필요한 기구라고 한다면 朴正권 당시의 非公式的 會議 등을 제도화할 필요가 있는 것으로 보인다. 對外정책입안과 집행의 총책임을 맡고 있는 대통령도 의논상대를 언제나 본인의 취향에 따라 선택하거나 非公式的인 통로에 의존하는 것은 독재체제의 속성이라 할 수 있다. 대통령도 相談과 討議상대에는 어느 정도 拘束과 牽制를 받아야 할 것이다. 민주주의체제의 정책결정과정은 제도와 절차를 존중하에서 출발되어야 한다.

國會가 對外정책결정과정에 기여하는 정도는 다른 민주주의국가에 비하여 극히 적다고 하겠다. 朴正권 당시의 외무위원회의 역할은 政策立案이나 執行에 극히 적은 영향력이 있었을 따름이다. 外무위가 주관하는 청문회나 對外정책의 연구는 全無한 상태였다. 國會는 의원외교라 하여 국회의원들의 현지시찰과 보고서 등으로 國會의 몫을 하였으나, 이러한 國會의 역할이 중요 對外정책결정과 어떠한 연관성이 있는지는 검토되지 않고 있다. 對外정책에 있어서 國會가 정책결정과정에 기여할 수 있

는 것은 국회가 외무통일위를 중심으로 外交정책에 관한 청문회를 제도화하고 중요정책 문제에 대한 연구를 전문인원과 用役을 통하여 활발히 할 수 있는 구상이 필요하다. 國會가 연구한 對外정책문제는 광범위하게 配布되고 討議되어야 할 것이다. 이러한 기초위에서 國會가 外交정책결정과정에 간접적인 참여와 영향력을 행사하여야 한다.

外交의 민주화란 對外문제에 있어서 국민의 참여폭을 증대하고 국민이 공감을 느낄 수 있는 國家利益을 기반으로 하여 外交정책을 決定하고 執行함을 의미한다. 多數의 국민이 外交정책결정과정에 직접 참여함을 말하는 것은 아니다. 국민의 공감대와 지지기반의 확보는 정책결정자들의 직감으로 포착할 수 있는 것은 아니다. 따라서 민주주의 정치체제에서는 제도, 과정 그리고 절차를 중요시 하게 되는 것이다. 앞서 지적한 秘密主義로 부터의 탈피, 言論自由, 制度와 節次의 존중, 國會의 活性化 이외에도 전문지식의 필요성이 강조되어야 할 것이다. 韓國의 경우, 外交정책의 전문지식이나 전문가들의 참여폭이 극히 제한되어 있거나 미미한 수준에 머물고 있다. 外務部の 연구업무를 담당하고 있는 외교안보연구원의 중요성이나 정책결정과정에 있어서의 기여도는 극히 제한되어 있다. 외교자문위원회의 경우는 더욱 그러하다. 이 기구는 과거 非公式의인 모임에 불과하였고, 매년 外務部長官과 자문위원들이 회식을 한번 하는 행사에 불과하였다. 1988년에 公式화된 자문위원회도 그 범위를 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 外務部가 對外정책을 주도하지 못하는 경우, 할 수 없는 경우, 하여서는 안되는 경우 등은 對外정책의 수립이나 집행에 있어서 심도있는 연구와 폭넓은 政策開發에 실패했기 때문이다. 민주화로 가는 길은 外交담당주무부서가 對外정책결정과정의 主 行爲者로 認定받을 수 있는 위치를 점하는 것이다. 外交의 민주화도 政治민주화와 마찬가지로 각자 부여된 임무를 충실히 하는데서 찾아야 할 것이다.